



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Understanding continuity and change in US counterterrorism policy through policymaker profiles

Gallo, A.M.

Citation

Gallo, A. M. (2024, February 27). *Understanding continuity and change in US counterterrorism policy through policymaker profiles*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3729823>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3729823>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Dutch Summary

De terroristische aanslagen van 11 september 2001 vormden een cruciale gebeurtenis in de Amerikaanse geschiedenis en dienden als de katalysator voor een periode van twintig jaar waarin het bestrijden van terrorisme tot de hoogste prioriteit werd verheven. Toch blijft ons begrip van het Amerikaanse beleid inzake terrorismebestrijding en de factoren die de evolutie ervan sturen, beperkt. Rosa Brooks karakteriseerde het Amerikaanse terrorismebestrijdingsbeleid bijvoorbeeld als "knettergek" en "hetzelfde doen maar andere resultaten verwachten", terwijl Daniel Byman het Amerikaanse terrorismebestrijdingsbeleid beschouwde als "verschillende dingen doen maar dezelfde resultaten verwachten". Deze uiteenlopende en veelal diametraal tegenovergestelde beschouwingen suggereren dat er behoefte is aan een grondiger begrip van het Amerikaanse terrorismebestrijdingsbeleid in het post-9/11-tijdperk. Dit leidde ons tot drie belangrijke vragen: (1) is er sinds 11 september sprake van continuïteit of verandering in het Amerikaanse terrorismebestrijdingsbeleid; (2) welke factoren hebben geleid tot deze continuïteit of verandering, en (3) hoe classificeren we dergelijke continuïteit of verandering?

In dit proefschrift betoog ik dat er in de afgelopen twintig jaar op twee specifieke momenten en langs twee belangrijke dimensies veranderingen hebben plaatsgevonden in het Amerikaanse terrorismebestrijdingsbeleid. De eerste dimensie betreft het beleidsperspectief. Tijdens de regering van George W. Bush lag de focus op het uitroeien van terrorisme door de onderliggende oorzaken en maatschappelijke factoren aan te pakken, een perspectief dat we aanduiden als "structurele veranderingsperspectief". Vanaf het aantreden van Barack Obama als president verschoof de focus naar het beheersen van terrorisme door de terroristische groeperingen zelf aan te pakken, hetgeen we aanduiden als een "dreigingsbeheersingsperspectief". De tweede dimensie betreft de denkstijl: In het tweede decennium van het onderzoek vond er een verschuiving plaats van een intuïtieve denkstijl tijdens de regering(en) van Obama (en Bush), gebaseerd op historische kennis en beelden om crises aan te pakken, naar een pragmatische denkstijl tijdens de regering van Donald Trump, gericht op experimenteren met nieuwe manieren om met de dreiging om te gaan.

Deze verschuivingen kunnen worden verklaard door een samenspel van factoren. De verschuiving in het beleidsperspectief van de regering-Bush naar de regering-

Obama werd veroorzaakt door: (1) het waargenomen gebrek aan doeltreffendheid van het beleid van de vorige regering (in dit geval de regering-Bush), (2) de verandering in factoren die de aard van het terrorisme beïnvloedden tijdens de onderzoeksperiode (bredere onderliggende oorzakelijke factoren in de samenleving versus de terroristische groeperingen zelf), en (3) het aandienen van andere, concurrerende crises (zoals de huizen crisis en de financiële crisis toen president Obama aantrad). De verschuiving in denkstijl van Obama naar Trump werd veroorzaakt door: (1) het strategische belang van het beleidsthema terrorisme, (2) de waargenomen afgenomen relevantie van de terroristische dreiging, en (3) de ernst van de crisis op het moment van beleidsvorming inzake terrorismebestrijding.

Voorafgaand aan het onderzoek hebben we theoretische modellen overwogen die rekening houden met het beleidsperspectief van de beleidsmaker, besluitvorming tijdens crises, en de voorkeur voor operationele benaderingen. Dit leidde tot de ontwikkeling van een 2x2-theoretisch raamwerk, dat mogelijkheden biedt voor het classificeren van beleid ten aanzien van terrorismebestrijding. Binnen het raamwerk worden vier profielen beschreven die ieder van metaforen van labels zijn voorzien. Het 2x2-raamwerk classificeert beleidsmakers op basis van hun beleidsperspectief - of een beleidsmaker een perspectief hanteert dat gericht is op structurele verandering of dreigingsbeheersing - en hun denkstijl - of een beleidsmaker beslissingen neemt tijdens crises op basis van ervaringen uit het verleden (intuïtieve denkstijl) of experimenteert met nieuwe mogelijkheden (pragmatische denkstijl). Ieder van deze vier profielen wordt bovendien gekenschetst door een eigen operationele benadering.

Het metaforische label van 'de Commandant' wordt gebruikt om een beleidsmaker te beschrijven die het perspectief van structurele verandering combineert met een intuïtieve denkstijl, en een operationele benadering gericht op het uitschakelen van terroristen en/of het identificeren van de dieperliggende oorzaken van terrorisme. Het label van 'arts' wordt gebruikt om een beleidsmaker te beschrijven die streeft naar structurele verandering door middel van een pragmatische denkstijl, gecombineerd met een voorkeur voor operationele benaderingen gericht op het delegitimeren van terroristen en het versterken van de maatschappelijke verdediging. Het metaforische label van 'de aanklager' wordt gebruikt bij een beleidsmaker die zich richt op dreigingsbeheer via een intuïtieve denkstijl, gecombineerd met een voorkeur voor operationele benaderingen gericht op het aanvallen van terroristische leiders. Het label 'de onderhandelaar' wordt gebruikt

om een beleidsmaker te beschrijven die streeft naar dreigingsbeheersing door middel van een pragmatische denkstijl, gecombineerd met een voorkeur voor operationele benaderingen gericht op verzoening en onderhandelingen met terroristen.

In dit proefschrift passen we het 2x2 raamwerk, de Policy Profile Code (PPC), toe. Na een inleidend hoofdstuk introduceren we in Hoofdstuk 2 bestaande theoretische perspectieven die licht kunnen werpen op de analyse van het terrorismebestrijdingsbeleid. In Hoofdstuk 3 zetten we de eerste stap om deze theorieën aan te vullen door de verschillen te bespreken tussen wat we omschrijven als de structurele verandering en de dreiging perspectieven op managementbeleid. In Hoofdstuk 4 beschouwen we besluitvorming, en identificeren we intuïtieve versus pragmatische denkwijzen als kritische dimensie om te begrijpen hoe beleidsmakers keuzes maken tijdens een crisis. Ook geven we in Hoofdstuk 4 een overzicht van de PPC, met toelichting. In Hoofdstuk 5 bespreken we de methodologische aanpak voor deze analyse, inclusief data management, en mogelijke beperkingen van de onderzoeksmethodologie. Vervolgens analyseren we in de Hoofdstukken 6 tot en met 10 aan de hand van de kerndimensies van de PPC, de continuïteit en verandering in het terrorismebestrijdingsbeleid te begrijpen. We onderzoeken ieder van de vijf presidentiële regeringen die tussen 2001 en 2021 het Amerikaanse terrorismebestrijdingsbeleid hebben vormgegeven. In Hoofdstukken 6 en 7 bespreken de regering Bush I en Bush 2. In Hoofdstukken 8 en 9 bestuderen we de regeringen Obama I en Obama II. In hoofdstuk 10 bestuderen we Trump-regering. We bieden ook een algemene reflectie op de evolutie van het Amerikaanse terrorismebestrijdingsbeleid in het post-9/11-tijdperk. Er lijkt een algehele verandering opgetreden in het Amerikaanse terrorismebestrijdingsbeleid en dat de regeringen van Bush, Obama en Trump met behulp van ons PPC-raamwerk respectievelijk kunnen worden geclassificeerd als 'de commandant', 'de aanklager' en 'de onderhandelaar'. We constateren ook dat geen van de vijf presidentiële regeringen gedurende de onderzochte twintig jaar het 'arts'-beleidsprofiel heeft aangenomen. We bespreken deze bevindingen in Hoofdstuk 11. Ook geven we in hoofdstuk 12 een reflectie op de implicaties van deze bevindingen voor beleidsvorming en toekomstig onderzoek.